ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XLV SECTIO G 1998

Zakład Prawa Konstytucyjnego

SŁAWOMIR PATYRA

Ewolucja ustroju prokuratury w latach 1989–1997

Evolution der Struktur der Staatsanwaltschaft in den Jahren 1989–1997

I

Przemiany ustrojowe, zapoczątkowane w Polsce w 1989 r., swoim zasięgiem objęły również prokuraturę – jej miejsce i rolę w systemie organów państwowych. 29 XII 1989 roku, w wyniku rewizji Konstytucji Lipcowej przeprowadzonej w Sejmie X kadencji, prokuraturę ponownie włączono do struktur władzy wykonawczej. Powrócono w ten sposób do rozwiązań z okresu II Rzeczypospolitej, kiedy to – na wzór francuski – prokuratura podlegała Radzie Ministrów, a bezpośrednio ministrowi sprawiedliwości. Nawiązanie do tamtej koncepcji oznaczało jednocześnie zamknięcie blisko 40-letniego okresu funkcjonowania prokuratury w modelu socjalistycznym.

Model ten wprowadziła ustawa z 20 VII 1950 r., mocą której prokuratura została organizacyjnie oddzielona od sądów, wyodrębniona z resortu sprawiedliwości i uniezależniona od rządu. Tym samym zrealizowane zostało podstawowe założenie koncepcji leninowskiej, według której strzeżenie praworządności w działaniu aparatu państwowego – jako stała i niezbędna funkcja państwa socjalistycznego – powinno być powierzone wyodrębnionej i wyspecjalizowanej instytucji, jaką mogła być tylko

prokuratura.[1] W skład Prokuratury RP weszły jednostki prokuratury dotychczas działające przy sądach powszechnych, a także Prokuratura Najwyższego Trybunału Narodowego. Oddzielny od prokuratur powszechnych pion organizacyjny stanowiła Prokuratura Wojskowa, której przewodził naczelny prokurator wojskowy, w randze zastępcy prokuratora generalnego.[2] Wraz ze zmianą organizacji prokuratury, poszerzył się znacznie zakres powierzonych jej zadań. Dotychczasowa funkcja ścigania przestępstw została uzupełniona o funkcję sprawowania tzw. ogólnego nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez organy administracji państwowej, jednostki gospodarki uspołecznionej i instytucje społeczne. Ponadto, do zadań prokuratorów zaliczono uczestnictwo w postępowaniach cywilnych, jeśli udział ich byłby wskazany ze względu na ochronę praworządności, praw obywateli, interesu społecznego i własności społecznej.[3] Zasadniczym zadaniem nowej prokuratury stała się kontrola przestrzegania prawa.

Konstytucja z 1952 roku umocniła nowy model organizacyjny prokuratury, nadając mu rangę zasady ustrojowej. Potwierdziła również, iż priorytetowym zadaniem tej instytucji jest strzeżenie praworządności, pojmowane wówczas jako ochrona i umacnianie ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego PRL, a realizowane w drodze prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa.[4] Tym samym – zarówno co do organizacji, jak i funkcji prokuratury – Konstytucja PRL, podobnie jak ustawy zasadnicze innych państw socjalistycznych, odwołała się do rozwiązań ustrojowych radzieckiej Konstytucji z 5 XII 1936 r. Cechą wyróżniającą polską regulację spośród pozostałych, był brak bezpośredniego podporządkowania prokuratury parlamentowi. Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji, prokurator generalny był powoływany i odwoływany przez Radę Państwa, której zobowiązany był zdawać sprawę z działalności prokuratury. Prokurator generalny PRL, jako zwierzchnik wszystkich prokuratorów, był organem niekadencyjnym, podobnie jak jego odpowiednik w CSRS i odmiennie niż w pozostałych państwach bloku socjalistycz-

[1] Szerzej zob. J. Smoleński: *Rola i miejsce prokuratury w PRL*, „Państwo i Prawo" 1985, z. 11–12.

[2] Por. *Zmiany w ustawie o prokuraturze*, oprac. B. Kurzępy, „Problemy Praworządności" 1990, nr 6, s. 61.

[3] Szerzej na ten temat w referacie prokuratora generalnego pt. *Prokuratura w 70 rocznicę odzyskania niepodległości – tradycja i współczesność*, opublikowanym w „Problemach Praworządności" (1989, nr 3, s. 16).

[4] J. Smoleński: *op. cit.*, s. 23.

nego.[5] Art. 64 Konstytucji PRL nakładał na prokuratora generalnego obowiązek strzeżenia praworządności ludowej i czuwania w szczególności nad ściganiem przestępstw godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość PRL.

Kolejne przekształcenia organizacyjne i funkcjonalne prokuratury w okresie PRL dokonywane były na gruncie ustawowym. Ustawa z 14 IV 1967 r. o prokuraturze PRL poszerzyła jeszcze zakres jej kompetencji, a przede wszystkim zniosła niezgodny z konstytucją dualizm organizacyjny (odrębność prokuratury wojskowej), wprowadzając w to miejsce zasadę jednolitości i niepodzielności prokuratury. Kolejna zmiana, wynikająca z przeprowadzenia reformy administracyjnej kraju, miała miejsce w 1975 r. i polegała na likwidacji prokuratur powiatowych i wprowadzeniu w ich miejsce jednostek rejonowych. Ostatnia ze zmian, dokonana ustawą z 20 VI 1985 r., dotyczyła głównie problematyki kadrowej. W stosunku do poprzednich, ustawa ta znacznie więcej miejsca poświęciła zagadnieniom praw i obowiązków prokuratorskich, utrzymując *status quo* w sprawie organizacji powszechnych i wojskowych jednostek prokuratury.

Charakterystyczny dla obrazu prokuratury lat 1950–1989 jest jej ścisły i stale wzmacniany związek z pozycją i zadaniami PZPR. Analogicznie jak to miało miejsce w przypadku prokuratury w ZSRR i w innych państwach uznających dyktaturę proletariatu, polska prokuratura czerpała inspirację do realizowania swych konstytucyjnych zadań z wytycznych, przyjmowanych na kolejnych zjazdach partii komunistycznej. Wykonywanie zadań, nakreślonych przez gremia partyjne, uznawane było za stałą powinność prokuratury i wyraźnie uwidaczniało się w pozakarnej działalności prokuratorów, uaktywnianej w tych dziedzinach życia, które uznawane były za szczególnie istotne w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.[6]

W związku z tym, iż ustawa o prokuraturze z 1985 r. spotkała się z krytyczną oceną zarówno ze strony środowisk praktyki prawniczej, jak i doktryny, z końcem lat osiemdziesiątych coraz wyraźniej zaczęto dostrzegać potrzebę przeprowadzenia gruntownej reformy prokuratury. Problem ten powrócił podczas obrad Okrągłego Stołu. Przedmiotem rozważań

[5] Szerzej na ten temat – R. A. Stefański: *Prokuratura w świetle postanowień konstytucji państw socjalistycznych*, „Problemy Praworządności" 1988, nr 8–9, s. 8–18.

[6] Zob. J. Żyta: *Zadania Prokuratury PRL po X Zjeździe Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej*, „Problemy Praworządności" 1986, nr 10, s. 17.

było m.in. dokonanie wyboru pomiędzy utrzymaniem dotychczasowego modelu prokuratury a podporządkowaniem jej rządowi, co postulowała strona solidarnościowa.[7] Z uwagi na niechęć ówczesnej strony koalicyjno-rządowej do podjęcia decyzji w sprawie zmiany statusu prokuratury, kwestia ta nie została rozstrzygnięta w toku pierwszej, kwietniowej nowelizacji konstytucji, stanowiącej pokłosie ustaleń podjętych przy Okrągłym Stole. Rozstrzygnięcie to przyniosła dopiero, wspomniana na wstępie, rewizja grudniowa. Poprzedziła je ożywiona dyskusja nad kształtem „nowej prokuratury", jaka przetoczyła się w kręgach prawniczych, a w szczególności w gronie najbardziej zainteresowanych – prokuratorów. W jej trakcie powszechnie zgłaszano potrzebę przewartościowania zadań, jakie na prokuraturę nakłada konstytucja i ustawa, unowocześnienia i usprawnienia funkcjonowania tego organu, ograniczenia biurokracji, zwiększenia samodzielności prokuratorów i ograniczenia nadzoru służbowego. Pierwszym symptomem mających nadejść przemian było zarządzenie prokuratora generalnego z 25 X 1989 r. (nr 11/89) w sprawie nadzoru wewnętrznego i informowania o ważniejszych wydarzeniach, co zwiększało zakres samodzielności prokuratorów w toku postępowania co do treści i kierunków podejmowanych decyzji.[8] Podkreślano jednocześnie, iż w ramach mających nadejść przekształceń nie powinna ulec osłabieniu rola prokuratury jako rzecznika i strażnika praworządności. W tym kontekście, część środowiska prokuratorskiego niezbyt pozytywnie odnosiła się do koncepcji podporządkowania prokuratury rządowi.[9]

Jak wspomniano, owo podporządkowanie dokonało się mocą ustawy z 29 XII 1989 r., zmieniającej Konstytucję PRL.[10] Według znowelizowanego art. 64 Konstytucji prokuraturze, podległej teraz ministrowi sprawiedliwości, któremu nowa regulacja nadała status prokuratora generalnego, powierzone zostało strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw. Zrywając z leninowskim modelem prokuratury, ustrojodawca pozbawił ją najwyższej dotychczas funkcji – kontroli przestrzegania prawa i ochrony własności społecznej. Jednocześnie trudno jest nie dostrzec pewnej niekonsekwencji w jego poczynaniach, pole-

---

[7] Zob. H. Suchocka, L. Kański: *Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w roku 1989*, „Państwo i Prawo" 1991, z. 1, s. 22–23.

[8] Szerzej na ten temat zob.: *Wystąpienie Prokuratora Generalnego PRL w dniu 9 XI 1989 r. na spotkaniu z prokuratorami województwa chełmskiego*, „Problemy Praworządności" 1990, nr 1, s. 3–7.

[9] *Ibid.*, s. 5.

[10] Dz. U. 1989, nr 75, poz. 444.

gającej na tym, iż nawiązując do nie wyrażonej wprost w konstytucji zasady podziału władz i sytuując prokuraturę w obrębie władzy wykonawczej, tenże ustrojodawca pozostawił regulację jej dotyczącą w tym samym co dawniej rozdziale konstytucji, razem z władzą sądowniczą.[11]

II

Zmiana konstytucyjnej pozycji prokuratury znalazła swój wyraz również na gruncie ustawowym. Ustawą z dnia 22 III 1990 r. dokonano nowelizacji ustawy o prokuraturze, uwzględniającej nowy, „rządowy" status tej instytucji. W związku z podporządkowaniem prokuratury Ministerstwu Sprawiedliwości zniesiono Prokuraturę Generalną, której funkcje, znacznie teraz ograniczone, przejął Departament Prokuratury utworzony w ramach ministerstwa. Nowa struktura prokuratury została określona w art. 1 ustawy, zgodnie z którym prokuraturę stanowili: prokurator generalny jako naczelny organ prokuratury, jego pierwszy zastępca, zastępcy prokuratora generalnego, prokuratorzy w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz prokuratorzy powszechnych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury. Zlikwidowano stanowisko wiceprokuratorów. Zgodnie z nową regulacją, powoływanie i odwoływanie zastępców prokuratora generalnego znalazło się w gestii prezesa Rady Ministrów, podejmującego stosowne decyzje na wniosek prokuratora generalnego, powołującego z kolei prokuratorów prokuratur wojewódzkich i rejonowych. Prokuratorów w Ministerstwie Sprawiedliwości miał powoływać prokurator generalny wyłącznie spośród prokuratorów prokuratur wojewódzkich.

Nowe brzmienie uzyskały przepisy określające funkcje prokuratury. W ślad za art. 64 Konstytucji, do zadań prokuratury ustawa zaliczyła strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw. Ustawa zerwała z priorytetowym traktowaniem ochrony ustroju politycznego i własności społecznej, zniosła prokuratorską kontrolę przestrzegania prawa.[12] Mocą art. 5 prokurator generalny został wyposażony w prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Miał również prawo wystę-

[11] Por. H. Suchocka, L. Kański: *op. cit.*, s. 25.

[12] *Zmiany w ustawie...*, s. 62.

pować do trybunału z wnioskiem o zbadanie zgodności aktu prawnego z konstytucją lub ustawami, przy czym przed skorzystaniem z tego środka prokurator generalny mógł wezwać organ, który ten akt wydał do jego zmiany lub uchylenia. W nowym art. 10 ustawy wyrażona została zasada działania prokuratorów tylko w granicach przewidzianych w ustawach, w ramach bezstronnego i równego traktowania wszystkich obywateli. Art. 11 zwiększył obszar niezależności prokuratorów w wykonywaniu czynności służbowych w ten sposób, iż odnośnie do polecenia przełożonego, dotyczącego treści czynności podejmowanych w postępowaniu, przyznał im prawo ubiegania się o jego pisemne potwierdzenie wraz z uzasadnieniem, zmianę polecenia lub wyłączenie osoby prowadzącej sprawę od udziału w niej lub od wykonania określonej czynności.

Niektóre z rozwiązań wprowadzonych do ustawy o prokuraturze, w trybie cyt. nowelizacji, należy ocenić negatywnie. Dotyczy to np. art. 6. H. Suchocka i L. Kański słusznie wskazują, iż przyznanie prokuratorowi generalnemu prawa do żądania od naczelnego organu administracji zmiany lub uchylenia wydanego przez ten organ aktu normatywnego – w sytuacji, gdy prokurator generalny jest jednocześnie członkiem rządu – może prowadzić do naruszenia stanu równowagi pomiędzy ministrami, poprzez usytuowanie go w pozycji organu kontrolującego pozostałych członków gabinetu. Podobnie należy ocenić przepis umożliwiający prokuratorom wystąpienie do organów samorządu terytorialnego o zmianę lub uchylenie sprzecznej z prawem uchwały, czy też do wojewody o podjęcie analogicznych czynności w sprawie niezgodnych z prawem rozporządzeń.[13]

Kolejna nowelizacja ustawy o prokuraturze miała miejsce w 1993 r. W związku z wielokrotnie zgłaszanym postulatem dostosowania struktur prokuratury do struktury sądów, ustawą z 15 V 1993 r. powołane zostały prokuratury apelacyjne, jako konsekwencja wprowadzenia w sądach postępowania apelacyjnego i kasacyjnego. Z dniem 1 VII 1993 r. prokuratorzy apelacyjni przejęli uprawnienia w zakresie nadzoru instancyjnego i służbowego, sprawowanego do tej pory przez Departament Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości. Prokuratorzy z tego departamentu zasilili prokuratury apelacyjne. Prokuratorzy apelacyjni zostali przełożonymi wszystkich prokuratur wojewódzkich i rejonowych na obszarze swego działania. Wcześniej, w maju 1992 r., wszedł w życie nowy regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych pro-

---

[13] Szerzej zob. H. Suchocka, L. Kański: *op. cit.*, s. 25–27.

kuratury.[14] Jego postanowienia odnośnie do samodzielności i niezależności prokuratora w toku prowadzonego postępowania stanowiły krok w kierunku przeciwnym w stosunku do poprzednich regulacji, tworząc wizerunek prokuratora w pełni dyspozycyjnego względem przełożonych.[15] Pewne rozwiązania, wprowadzone ustawą z 15 V 1993 r., nowelizującą ustawę o prokuraturze, stan ten potwierdziły. Szczególnie dotyczy to nowego art. 50 ust. 1 ustawy, który przyznał prokuratorowi generalnemu uprawnienie do delegowania prokuratora, bez jego zgody, do innej jednostki organizacyjnej prokuratury lub Ministerstwa Sprawiedliwości, na okres do 6 miesięcy. Oznaczało to wyraźne wzmocnienie pozycji ministra sprawiedliwości wobec podległych mu prokuratorów, jak również ograniczenie pozycji samorządu prokuratorskiego, wyrażające się dodatkowo zniesieniem instytucji kolegiów w prokuraturach wojewódzkich.

Zmiany te zbiegły się w czasie z pewnymi niekorzystnymi zjawiskami, jakie od pewnego czasu były widoczne w funkcjonowaniu prokuratury, przede wszystkim ze zjawiskiem masowego odchodzenia z tej instytucji prokuratorów z kilkuletnim, najczęściej, stażem, a więc i z doświadczeniem, tak ważnym w pracy prokuratorskiej. Przyniosło to bardzo niekorzystne skutki, szczególnie w sferze organizacyjnej. Nowe możliwości czasowego delegowania podległych prokuratorów do innych jednostek mogły spotęgować rodzący się chaos organizacyjny. Ponownie zatem aktualne stały się postulaty, zgłaszane w 1989 r., dotyczące usprawnienia sposobów kierowania prokuraturą, określenia wyraźnie granic niezależności urzędu prokuratorskiego i stworzenia skutecznych gwarancji dla jego apolityczności. Jednocześnie powróciła dyskusja na temat usytuowania tej instytucji w strukturze rządu, szczególnie wobec nasilających się sygnałów upolityczniania działalności prokuratorów i niekiedy wręcz instrumentalnego ich traktowania przez urzędników z Ministerstwa Sprawiedliwości, czego skutkiem było szereg kontrowersyjnych decyzji, podjętych w toku postępowań przygotowawczych w sprawach, które ówcześnie budziły szczególne zainteresowanie opinii publicznej. W tej sytuacji szczególną wymowę miały postulaty wzmocnienia samorządu prokuratorskiego i pozycji prokuratora, jakie pojawiły się w związku z perspektywą kolejnej nowelizacji ustawy o prokuraturze.[16]

[14] Dz. U. 1992, nr 38, poz. 168 z późn. zmianami.

[15] Por. J. Kryszczuk: *Prokurator upaństwowiony*, „Prawo i Życie" 1993, nr 21, s. 8.

[16] Szerzej zob. S. Iwanicki: *Prokuratura; jej usytuowanie i zadania w nowych warunkach*, „Prokuratura i Prawo" 1995, nr 4.

Zapowiadana nowelizacja została dokonana ustawą z dnia 10 V 1996 r.[17] Mocą jej postanowień zreorganizowane zostało centrum prokuratury, poprzez powołanie do życia Prokuratury Krajowej, która jako jednostka organizacyjna prokuratury powszechnej centralnego szczebla weszła w skład Ministerstwa Sprawiedliwości. Do jej zadań ustawodawca zaliczył m.in. prowadzenie obrotu prawnego z zagranicą, udział w postępowaniach przed Sądem Najwyższym w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych, w tym w postępowaniach kasacyjnych, postępowaniach przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i Trybunałem Konstytucyjnym oraz w postępowaniu ułaskawieniowym. Prokuratura Krajowa uzyskała również kompetencje w zakresie procesowych zadań prokuratora generalnego, np. art. 294 k.p.k.[18] Utworzone zostało stanowisko prokuratora krajowego, który – zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o prokuraturze – stał się jednym z zastępców prokuratora generalnego, powoływanym i odwoływanym przez prezesa Rady Ministrów spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej na wniosek prokuratora generalnego. Spośród innych zmian wymienić należy m.in. utworzenie stanowiska służbowego prokuratora Prokuratury Krajowej, poszerzenie zakresu samodzielności prokuratorów w toku wykonywania czynności procesowych (art. 8 ust. 1 ustawy o prokuratorze), a także przywrócenie, zniesionej w 1993 r., instytucji kolegium prokuratury wojewódzkiej.

Przekształcenia organizacyjne prokuratury w 1996 r. nie zakończyły dyskusji nad reformą jej modelu ustrojowego. W związku z intensyfikacją prac nad nową ustawą zasadniczą, w środowisku prokuratorskim ponownie dało się słyszeć głosy o konieczności zerwania z podporządkowaniem prokuratury Ministerstwu Sprawiedliwości i usamodzielnienia jej. Przeważała opinia, iż model przyjęty w 1989 r. nie spełnił oczekiwań, a włączenie prokuratury do rządu było poważnym błędem, gdyż w praktyce przyczyniło się do stopniowego upolityczniania działań prokuratury.[19] Niezależnie od różnic w proponowanych wariantach rozwiązań, dotyczących powoływania prokuratora generalnego czy to przez Sejm, czy przez prezydenta, powszechne było oczekiwanie, iż nowa konstytucja stworzy trwałe gwarancje autentycznej apolityczności

[17] Dz. U. nr 77, poz. 336.

[18] Szerzej zob. W. Grzeszczyk: *Ustawa o prokuraturze po nowelizacji*, „Prokuratura i Prawo" 1996, nr 9.

[19] Por. J. Eksner: *Koturnowa struktura*, „Rzeczpospolita" 1997, nr 258.

prokuratury i zapobiegnie uczynieniu z niej narzędzia w walce z politycznymi przeciwnikami.[20]

III

W projektach nowej ustawy zasadniczej, skierowanych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w latach 1993–1994, uwidoczniły się dwie koncepcje usytuowania prokuratury w systemie organów państwowych. W czterech spośród siedmiu projektów uwzględnianych w pracach komisji, tj. w projekcie UD, tzw. projekcie Komisji Konstytucyjnej Senatu I Kadencji, oraz wspólnym projekcie parlamentarzystów PSL i UP, a także projekcie KPN – w ogóle zabrakło miejsca dla prokuratury, choć w tym ostatnim mowa jest o instytucji Strażnika Praw nadzorującego działania wszystkich urzędów i instytucji państwowych i samorządowych oraz osób prawnych pod kątem ich zgodności z prawem i występującego z oskarżeniem do sądu w razie stwierdzenia przestępstwa.

Projekt prezydencki oraz projekt obywatelski sankcjonowały dotychczasowy status prokuratury jako organu funkcjonującego w ramach Rady Ministrów. Art. 76 projektu prezydenckiego stanowił, iż przy Radzie Ministrów działa Naczelny Prokurator RP, powoływany przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na okres 4 lat. Jego zadaniem miało być ściganie przestępców i popieranie aktów oskarżenia przed sądami. Naczelny prokurator, podobnie jak minister sprawiedliwości, miał z urzędu wchodzić w skład Krajowej Rady Sądownictwa. Art. 127 projektu obywatelskiego stwierdzał, iż prokuratura strzeże praworządności oraz czuwa nad ściganiem przestępstw. Podlega ministrowi sprawiedliwości, który sprawuje funkcję prokuratora generalnego. W pozostałych kwestiach dotyczących prokuratury, oba projekty odsyłały do regulacji ustawowej.

Odnośnie do konstytucjonalizacji prokuratury najdalej zmierzał projekt SLD, który tej instytucji poświęcał odrębny rozdział, zatytułowany *Kanclerz Prawa i Prokuratura*. W projekcie tym proponowano organizacyjne wyodrębnienie prokuratury ze struktur rządowych. Zwierzchni-

[20] A. Mierzejewski: *Konstytucyjne zagadnienia wymiaru sprawiedliwości*, „Prokuratura i Prawo" 1995, nr 9, s. 59.

kiem wszystkich prokuratorów, działających przy poszczególnych sądach, miał być kanclerz prawa, wybierany przez Sejm na wniosek prezydenta lub grupy 46 posłów. Jego zastępca, również wybierany przez Sejm, miał pełnić obowiązki prokuratora generalnego. Kanclerz Prawa przedstawiałby coroczne sprawozdanie ze swojej działalności prezydentowi i Sejmowi. Jednocześnie w projekcie tym ustanowiono zasadę niezależności prokuratury od organów administracji państwowej oraz sądów. Prokurator, jako oskarżyciel publiczny oraz rzecznik interesów Skarbu Państwa, czuwać miał nad praworządnością ścigania przestępstw oraz prawidłowym przebiegiem postępowania przygotowawczego i sądowego. W uzasadnieniu autorzy projektu powoływali się na wzorce zaczerpnięte z Konstytucji Finlandii, gdzie Kanclerz Prawa jest gwarantem rządów prawa, przewodzi prokuraturze i nadzoruje działania urzędników publicznej służby cywilnej, opierając się na kryterium legalności.[21]

Rozbieżność w poglądach na temat miejsca i roli prokuratury w nowej rzeczywistości ustrojowej, widoczna w treści projektów, ujawniła się również w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Merytoryczny spór na temat aksjologii nowej konstytucji objął swym zasięgiem także i kwestię konstytucjonalizacji prokuratury i jej usytuowania w systemie organów państwowych. W toku prac podkomisji instytucji ochrony prawa i organów wymiaru sprawiedliwości, zainaugurowanych w 1994 r., wyłoniły się trzy zasadnicze zagadnienia: po pierwsze – czy prokuratura w ogóle powinna znaleźć się w konstytucji; po drugie – jaką przyjąć orientację co do jej usytuowania w aparacie państwowym: czy ma to być model dotychczasowy, z prokuraturą, na wzór francuski włączoną do struktur rządowych, czy ma to być model sytuujący prokuraturę poza władzą wykonawczą i nadający jej charakter wyodrębnionego organu, tak jak ma to miejsce chociażby w Portugalii;[22] po trzecie – czy i jak określić zakres niezależności prokuratorów w stosunku do innych organów władzy publicznej. Zagadnienia te zdominowały dyskusję nad przyszłym kształtem prokuratury.

Początkowo, w opiniach członków podkomisji, wyraźnie przeważała koncepcja konstytucjonalizacji prokuratury, jednak wśród zwolenników takiego rozwiązania brak było zgody co do jej umiejscowienia w treści

---

[21] Na podstawie zbioru *Projekty Konstytucji (1993–1997), część I*, w oprac. R. Chruściaka, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

[22] *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn VI, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 41.

nowej ustawy zasadniczej. Część członków podkomisji opowiedziała się za tym, by prokuraturę umieścić w rozdziale poświęconym sądom i trybunałom, pozostali zwolennicy uregulowania prokuratury w konstytucji opowiedzieli się za wpisaniem jej do rozdziału dotyczącego organów kontroli państwowej i organów ochrony prawa. Za tym ostatnim rozwiązaniem optowali również eksperci współpracujący z podkomisją. Wśród argumentów przemawiających za takim właśnie usytuowaniem prokuratury przeważał pogląd, iż jest to instytucja o funkcjach zbliżonych do Rzecznika Praw Obywatelskich, bowiem oba te organy realizują ogólną funkcję ochrony praw obywateli, pomimo istotnych różnic w sposobie jej wykonywania.[23] Ostatecznie, podkomisja przedstawiła Komisji Konstytucyjnej dwa warianty odnośnie do uregulowania statusu prokuratury w nowej ustawie zasadniczej. Wariant pierwszy przewidywał, iż prokuratura pozostanie w strukturze rządu, a funkcję prokuratora generalnego nadal będzie pełnił minister sprawiedliwości. Prokuratorzy, stojący na straży prawa, czuwający nad ściganiem przestępstw oraz wnoszący oskarżenia o przestępstwa, mieli być niezależni i bezstronni w wykonywaniu swoich funkcji. Ich powoływanie i odwoływanie proponowano przekazać do kompetencji prezydenta działającego w tej sprawie na wniosek prokuratora generalnego. Wariant drugi, przedłożony przez podkomisję, przewidywał dekonstytucjonalizację prokuratury.

W toku debaty, toczącej się na forum Komisji Konstytucyjnej, utrwalił się rozdźwięk poglądów dotyczących prokuratury, uprzednio stale towarzyszący pracom podkomisji. Jednocześnie coraz częściej wyrażany był pogląd, aby wobec braku jednolitego stanowiska co do miejsca, w którym prokuratura ma się znaleźć w nowej konstytucji, w ogóle jej tam nie umieszczać. Zwolennicy takiego rozwiązania podnosili argument, iż prokuratura nie jest instytucją konstytucyjną – stanowi tylko część Ministerstwa Sprawiedliwości o randze departamentu, a zatem wpisywanie jej do konstytucji byłoby równie bezzasadne jak umieszczenie w niej np. Centralnego Zarządu Zakładów Karnych.[24] Z kolei zwolennicy wpisania prokuratury do nowej konstytucji zwracali uwagę m.in. na to, iż w

---

[23] Zob. np. wypowiedź prof. P. Sarneckiego na III posiedzeniu podkomisji instytucji ochrony prawa i organów wymiaru sprawiedliwości, w dniu 17 XI 1994 r. – *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn X, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 78–80.

[24] Zob. wypowiedź posła A. Bentkowskiego (PSL) na posiedzeniu Komisji w dniu 5 IX 1995 r. – *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn XXIV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 26.

związku ze wzrastającym znaczeniem tej instytucji w demokratycznym państwie prawnym, jej konstytucjonalizacja jest wręcz konieczna, prokuratura jest bowiem ważnym ogniwem w procesie kontroli przestrzegania prawa.[25] W końcowym etapie prac Komisji Konstytucyjnej zgłoszony został jeszcze jeden wariant regulacji prokuratury, w myśl którego prokuratora generalnego wybierałby Sejm za zgodą Senatu, na okres 5 lat. Ostatecznie, nie mogąc osiągnąć *consensusu* w sprawie usytuowania prokuratury w nowej ustawie zasadniczej, po debacie w dniu 27 IX 1995 r.,. członkowie komisji w trybie reasumpcji głosowania przyjęli wniosek o wykreślenie z projektu art. 188, dotyczącego prokuratury, większością 20 głosów, przy 8 przeciwnych i 1 wstrzymującym się.[26]

W trakcie II czytania projektu konstytucji na forum Zgromadzenia Narodowego próbowano jeszcze reaktywować koncepcję konstytucjonalizacji prokuratury. Do Komisji Konstytucyjnej po II czytaniu wpłynęły dwie poprawki, których treścią było dodanie artykułu o prokuraturze do tekstu opracowanego przez komisję. Według poprawki nr 290 prokuratura miała być podporządkowana ministrowi sprawiedliwości, zaś prokuratorów powoływać miał prezydent na wniosek prokuratora generalnego. Zgodnie z poprawką nr 339 prokurator generalny miał być niezależny od rządu i powoływany na 5 lat przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Prokuratorów zaś powoływać i odwoływać miał prezydent na wniosek prokuratora generalnego. W obu poprawkach znalazło się sformułowanie, iż prokuratorzy podczas wykonywania swoich funkcji są niezależni od innych organów władzy publicznej.[27] Obie poprawki, z rekomendacją Komisji Konstytucyjnej, zostały następnie odrzucone przez Zgromadzenie Narodowe, co ostatecznie przesądziło o dekonstytucjonalizacji prokuratury.

IV

Środowisko prawnicze, a przede wszystkim prokuratorskie, wiele obiecywało sobie po nowej regulacji konstytucyjnej. Powszechnie głoszony

---

[25] Zob. np. wypowiedź prof. A. Zielińskiego – *ibidem.*

[26] *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn XX, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 81.

[27] *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn XLV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 12.

postulat umiejscowienia prokuratury w nowej ustawie zasadniczej miał swoje głębokie uzasadnienie – nowa konstytucja, zamykająca blisko dziesięcioletni okres transformacji polskiego ustroju, miała ostatecznie przypieczętować zerwanie z PRL-owskim modelem prokuratury i ukształtować tę instytucję stosownie do nowych potrzeb, wynikających z istoty demokratycznego państwa prawnego. Wizję tę wyrażali nie tylko prokuratorzy – była ona również podzielana przez ekspertów konstytucjonalistów, czego dowodzi analiza debaty toczonej na forum Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Jednak wśród twórców nowej konstytucji zabrakło *consensusu* co do koncepcji prokuratury. Trudny do rozwikłania problem: czy prokuratura ma być organem samodzielnym (za czym optowało środowisko prawników–praktyków), czy podporządkowanym politycznemu rządowi (jak postulowano w kręgach politycznych), stawał się coraz bardziej niewygodny, szczególnie w dobie znacznego przyspieszenia prac nad nową konstytucją, w pierwszych miesiącach 1997 r. Postanowiono zatem wybrać trzecie rozwiązanie – dekonstytucjonalizację, tym bardziej że pomysł ten od pewnego czasu miał również stałych zwolenników.[28] Słuszna jest zatem konkluzja prof. Z. Witkowskiego, iż reforma ustrojowa prokuratury ugrzęzła w politycznych dyskusjach i uwarunkowaniach.[29] W dyskusji na forum Komisji Konstytucyjnej zwolennicy wykreślenia artykułu dotyczącego prokuratury z projektu nowej konstytucji przedstawiali trzy zasadnicze argumenty: pierwszy głosił, iż umiejscowienie tej instytucji w nowej ustawie zasadniczej, to powielanie koncepcji leninowskiej; drugi – iż konstytucje innych demokratycznych państw również nie odnotowują istnienia prokuratury; wreszcie, według trzeciego – nie ma potrzeby umieszczać prokuratury w konstytucji, gdyż nie posiada ona żadnych uprawnień władczych.

Argumenty te brzmią niezbyt przekonująco.

P o p i e r w s z e, wydaje się, iż właśnie uregulowanie nowego modelu prokuratury w nowej, demokratycznej Konstytucji III Rzeczypospolitej stanowiłoby ostateczny dowód zerwania z leninowską przeszłością tej instytucji, co wielokrotnie podkreślał przedstawiciel Rady Ministrów na forum Komisji Konstytucyjnej, prof. Stanisław Gebethner.

---

[28] Postulowali to m.in. H. S u c h o c k a i L. K a ń s k i na łamach „Państwa i Prawa" (1991, z. 1, s. 27).

[29] Z. W i t k o w s k i: *Kilka uwag na temat prawnoustrojowego usytuowania prokuratury w konstytucjach wybranych państw współczesnej Europy*, [w:] *Prokuratura*, Toruń 1997.

Po drugie, nie do końca jest prawdziwy argument mówiący o braku prokuratury w konstytucjach innych państw demokratycznych. Rzeczywiście, zarówno w ustawie zasadniczej RFN, jak i w Konstytucji Stanów Zjednoczonych nie ma postanowień dotyczących prokuratury. Jednak można też wskazać przykłady kilku państw, których ustawy zasadnicze regulują zagadnienia dotyczące pozycji ustrojowej prokuratury, przy czym w niektórych z nich – np. w państwach iberyjskich – regulacja ta jest dość obszerna. Prokuratura znalazła również swoje miejsce w konstytucjach państw naszego regionu, które, podobnie jak Polska, przebyły lub właśnie przebywają drogę od socjalizmu do demokracji.[30]

Równie chybiony wydaje się także i trzeci argument, dotyczący dekonstytucjonalizacji prokuratury z uwagi na brak władczych uprawnień. Prokuratura nie musi być organem władczym, by znajdować się w konstytucji, skoro regulacją konstytucyjną obejmuje się inne, „niewładcze" organy, np. Rzecznika Praw Obywatelskich. Analogia do instytucji rzecznika jest w pełni uzasadniona, gdyż zarówno prokuratura, jak i rzecznik wypełniają funkcje – każde na swój sposób – związane z ochroną praw i wolności jednostki. Paradoksalne jest, iż ustrojodawca, chcąc stworzyć nowoczesną i w pełni odpowiadającą demokratycznym standardom regulację statusu jednostki w państwie, pominął w niej organ, który realizując zadanie walki z przestępczością w interesie bezpieczeństwa obywateli, z istoty swej ingeruje w sferę praw i wolności zarówno podejrzanego czy oskarżonego, jak i pokrzywdzonego. Zatem regulacja konstytucyjna prokuratury, stanowiąc dodatkową rękojmię praworządności jej działań, uzupełniałaby katalog formalnoprawnych gwarancji praw i wolności jednostki.

Prezentując argumenty przemawiające za konstytucjonalizacją prokuratury, nie sposób jest pominąć stanowiska Rady Europy w tej sprawie. Z rekomendacji tego gremium wynika zalecenie usytuowania prokuratury w konstytucji i ogólnego określenia w niej relacji pomiędzy prokuraturą a innymi organami państwowymi. Ma to stanowić gwarancję praworządności jej działania, zapewnić niezbędną autonomię zewnętrzną i zaufanie społeczne, co jest szczególnie pożądane w państwach dawnego reżimu komunistycznego, zrywających z dawnym, radzieckim modelem ustrojowym. Rada Europy uznaje zatem, iż konstytucjonalizacja prokuratury jest gwarancją właściwego wypełniania jej zadań.[31]

---

[30] Z. Witkowski: *op. cit.*, s. 17–22.

[31] Zob. J. Szymański: *Kilka uwag na temat koncepcji prokuratury w pracach Rady Europy*, [w:] *Prokuratura...*, s. 115–124.

Motyw autonomii prokuratury i prokuratorów, przewijający się w dokumentach Rady Europy, jest od 1989 r. przedmiotem szerokich dyskusji zarówno w kręgach prawniczych, jak i politycznych. Określenie relacji prokuratury w stosunku do innych organów państwowych, szczególnie przy uwzględnieniu zasady podziału władz, pozostaje nadal jednym z najbardziej istotnych problemów do rozstrzygnięcia. Równie ważne jest ukształtowanie granic niezależności i samodzielności prokuratorów w toku prowadzonego postępowania i podejmowania decyzji procesowych. W tym kontekście, model przyjęty w 1989 r. nie spełnił swego zadania. Zgłaszane wówczas przez środowisko prokuratorskie postulaty zwiększenia samodzielności prokuratorów, usprawnienia działań prokuratury, a przede wszystkim zagwarantowania jej apolityczności nadal pozostają aktualne. W ciągu siedmiu lat funkcjonowania prokuratury przy Ministerstwie Sprawiedliwości problemów tych nie udało się rozwikłać – przeciwnie – wzrosła dyspozycyjność prokuratorów, mnożyły się naciski polityczne, co przy częstych zmianach rządów znajdowało niejednokrotnie wyraz w kontrowersyjnych decyzjach zarówno procesowych, jak i personalnych. Ucierpiał na tym prestiż nie tylko tej instytucji, ale również całego wymiaru sprawiedliwości. W opinii publicznej prokuratura przybrała postać organu politycznego, a zatem nie do końca wiarygodnego w swoich poczynaniach. W miarę pogłębiania się owych procesów coraz częściej artykułowany jest postulat zerwania z prokuraturą rządową.[32] Istnieje kilka koncepcji usytuowania prokuratury poza sferą władzy wykonawczej. Jedna z nich zakłada, iż prokurator generalny, na wzór prezesa Najwyższej Izby Kontroli, byłby powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, zaś prokuratorów powoływałby i odwoływał prezydent.[33] Taki sposób powoływania prokuratorów stanowiłby gwarancję ich apolityczności i wzmocniłby prestiż tego urzędu.

Najbardziej właściwe wydaje się jednak przeprowadzenie gruntownej reformy, polegającej na strukturalnym i organizacyjnym włączeniu prokuratury do systemu sądów powszechnych (władzy sądowniczej). Prokuratora generalnego powoływałby wówczas prezydent spośród kandydatów przedstawionych przez samorząd lub Prokuraturę Krajową. Włączenie jednostek prokuratury do struktur sądownictwa nie oznaczałoby podległości prokuratorów wobec sędziów, szczególnie w ramach toczącego

[32] Zob. np. J. Gurgul: *Model prokuratury – ustrój i organizacja*, „Prokuratura i Prawo" 1996, nr 9; J. Eksner: *Koturnowa struktura*, „Rzeczpospolita" z 5 XI 1997, s. 16.

[33] Por. J. Eksner: *op. cit.*, s. 16.

się postępowania, zapewniłoby im natomiast apolityczność i samodzielność zbliżoną do sędziowskiej. Ponadto, zmiany te mogłyby stanowić asumpt do przyspieszenia i uproszczenia procedur, co z kolei zaowocowałoby ograniczeniem przewlekłości postępowań.

Koncepcja utrzymania stanu podporządkowania prokuratury wobec Rady Ministrów nie jest oczywiście krytykowana powszechnie – aktualny status prokuratury, jako organu działającego przy Ministerstwie Sprawiedliwości, nadal ma wielu zwolenników.[34] Krytyka wyodrębnienia organizacyjnego prokuratury opiera się głównie na złych doświadczeniach z przeszłości – wskazuje się, iż prokuratura, jako samodzielny pion organów państwowych, działała na rzecz umacniania systemu totalitarnego, a prokuratorzy byli całkowicie zależni od dyrektyw politycznych płynących z zewnątrz. Jest to argument prawdziwy, jednak ówczesną prokuraturę należy postrzegać przez pryzmat panującego wówczas systemu politycznego, w którego umacnianie zaangażowane były wszystkie instytucje państwowe, nie wyłączając sądów. Tak więc przyczyna „mrocznej" działalności prokuratury okresu PRL-u nie leży zatem w jej odrębności organizacyjnej, lecz jest wypadkową przyjętego ustroju państwa i trudno jest sobie wyobrazić, by ówczesna prokuratura mogła działać inaczej, będąc na przykład częścią struktury rządu.

Jeśliby jednak zgodzić się z tym, iż prokuratura powinna pozostać w łonie rządu, bo tego wymaga podział władz i konieczność zachowania przez rząd wpływu na politykę karną, za którą Rada Ministrów odpowiada przed parlamentem, to wydaje się to możliwe tylko przy spełnieniu kilku niezbędnych warunków. Przede wszystkim konieczna jest neutralizacja polityczna ministra sprawiedliwości – prokuratora generalnego. Wśród tych państw naszego regionu, w których prokuratura znajduje się w obrębie władzy wykonawczej, tylko w Polsce funkcja apolitycznego prokuratora generalnego wykonywana jest przez politycznego członka rządu. Poszukując panaceum na problem upolitycznienia działań prokuratury, należałoby sięgnąć do rozwiązań francuskich, gdzie instytucją tą również kieruje minister sprawiedliwości, ale czyni to za pomocą ogólnych dyrektyw, odnośnie do kierunków prokuratorskiej praktyki, przy zachowaniu politycznej wstrzemięźliwości, bez ingerencji w konkretne sprawy prowadzone na poziomie prokuratur najniższego szczebla. W ten sposób unika się sprowadzania prokuratury do poziomu „personelu"

[34] Orędownikiem utrzymania obecnego stanu jest m.in. prof. A. M u r z y n o w s k i, czemu dał wyraz w artykule pt. *Słuszny kierunek reform*, „Rzeczpospolita" z 8 XII 1997, s. 16.

ministra sprawiedliwości, służącego do załatwiania interesów aktualnie rządzącej koalicji.

Jednocześnie powinny zostać określone granice zależności i podległości prokuratora wobec przełożonego. Należy prokuratorom stworzyć gwarancje samodzielności, zbliżonej – na ile jest to możliwe, uwzględniając charakter prokuratury – do samodzielności sędziów. W tym względzie należałoby zastanowić się nad sensem takich instytucji jak polecenie czy aprobata przełożonego, która w świetle obowiązującego regulaminu prokuratorskiego może objąć wszystkie decyzje procesowe podejmowane przez prokuratora w toku postępowania. W pełni trafne jest w tej kwestii stanowisko J. Gurgula, który kilkakrotnie poddawał krytyce instytucję aprobaty w jej obecnym kształcie, słusznie wskazując, iż skutkuje ona „zabijaniem sumienia i rozmywaniem odpowiedzialności za źle załatwioną sprawę".[35] Wynika to z faktu, iż prokurator prowadzący postępowanie, podlegając aprobacie, ma świadomość, że (niezależnie od tego, jaką podejmie decyzję) i tak odpowiedzialność za jej ostateczny kształt przejmie prokurator przełożony. Zniesienie niektórych ograniczeń służbowych, jakim stale podlega prokurator nominalnie prowadzący postępowanie, nabiera szczególnego znaczenia w świetle zmian, jakie nastąpiły w regulacjach prawnokarnych, przede wszystkim w przepisach kodeksu postępowania karnego. Zmiany w procedurze karnej zmierzają ku zwiększeniu roli stron postępowania, wzmocnieniu kontradyktoryjności, także na etapie postępowania przygotowawczego. Wiąże się to ze skróconym trybem postępowania karnego – takie instytucje jak postępowanie mediacyjne, dobrowolne poddanie się karze przez oskarżonego wymuszają wręcz inicjatywę i samodzielność prokuratora, tak by szybko i trafnie mógł on podjąć właściwą decyzję.

Większość z zasygnalizowanych powyżej rozwiązań nie da się wprowadzić w trybie kolejnej nowelizacji ustawy o prokuraturze – potrzebne są rozstrzygnięcia na gruncie konstytucyjnym. Bowiem tylko przez konstytucjonalizację prokuratury i idącą w ślad za tym zmianę ustawy o prokuraturze uchroni się ją przed statusem podrzędnej instytucji urzędniczej, a prokuratorom nada rangę funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości.

---

[35] J. Gurgul: *op. cit.*, s. 78.

ZUSAMMENFASSUNG

Politische Strukturveränderungen betrafen als Ergebnis des „Runden Tisches" auch die Stellung der Staatsanwaltschaft im System der staatlichen Organe. Das Gesetz vom 29. Dezember 1989 über die Änderung der Verfassung der VR Polen schloß wieder die Prokuratur in die Strukturen der Vollzugsgewalt ein und unterstellte sie dem Justizminister, der den Status eines Generalstaatsanwaltes erlangte. Man brach dadurch mit dem sozialistischen Vorbild, im Rahmen dessen diese Institution seit 1950 als von der Regierung unabhängiges und eng mit der regierenden kommunistischen Partei verbundenes Organ funktionierte. Die Veränderung der strukturellen Stellung der Prokuratur verursachte die Entziehung ihrer bisher grundlegenden Funktionen – Rechtbefolgungkontrolle und Volkseigentumsschutz.

Das Ergebnis der Verfassungsveränderungen waren dann weitere Novellierungen des Gesetzes über Staatsanwaltschaft aus dem Jahr 1985. Die erste, am 22. März 1990 vollbrachte Novellierung schaffte die Generalstaatsanwaltschaft ab und übertrug ihre Funktionen an das Prokuraturdepartement im Justizministerium. Die Berufung und die Abberufung der Stellvertreter des Generalstaatsanwaltes fand sich im Machtbereich des Premierministers. Zu den Aufgaben der Prokuratur zählte dieses Gesetz auch die Gesetzmäßigkeitsbewahrung und die Verbrechenverfolgungsüberwachung. Im Jahre 1993 errichtete man als Folge der nächsten Novellierung die Appelationsstaatsanwaltschaften und im Jahre 1996 die Landesprokuratur als zentrale Organisationseinheit, die sich u.a. mit Rechtsverkehr mit Ausland und mit Anteil an Rechtsverfahren vor dem Obersten Gericht, dem Verwaltungsgericht und dem Verfassungsgerichtshof befaßt.

Unter den Verfassungsentwürfen, die an die Nationalversammlung gerichtet wurden, wurden zwei Auffassungen der Staatsanwaltschaftstellung im Grundgesetz sichtbar. Die erste setzte die Erhaltung der Prokuratur in der Regierungsstruktur voraus. Nach der zweiten Auffassung sollte die Prokuratur eine von der Regierung getrennte und vom Sejm und vom Präsidenten kontrollierte Institution sein. In einigen Entwürfen wurde die Staatsanwaltschaft überhaupt nicht berücksichtigt. Der Streit um strukturelle Staatsanwaltschaftstellung wurde während der Arbeiten der Verfassungskommission der Nationalversammlung, die an einem einheitlichen Text der neuen Verfassung arbeitete, fortgeführt.

Mit Rücksicht auf Verständigungsmangel darüber, ob die Prokuratur ein selbständiges oder dem Ministerrat untergeordnetes Organ sein soll, entschloß man sich schließlich dazu, die die Prokuratur betreffenden Vorschriften aus dem vorbereiteten Verfassungsentwurf zu streichen. Dieser Standpunkt wurde im Laufe der Debatte und der Abstimmung für Beschließung der polnischen Verfassung in der Nationalversammlung erhalten.

De lege ferenda soll die Prokuratur in die Verfassung eingeführt werden. Das ist Garantie für Gesetzmäßigkeit ihrer Handlung und für Hebung der Autorität, die – der Stellung des Europäischen Rates gemäß – für richtige Erfüllung ihrer Aufgaben unentbehrlich ist. Ebenso wichtig ist die Festsetzung der Unabhängigkeits- und Selbständigkeitsgrenzen für Staatsanwälte im Laufe des Strafverfahrens und die Sicherung, daß sie apolitisch bleiben können. Zu diesem Zweck soll man die Prokuratur aus Regierungsstrukturen absondern und in das System der allgemeinen Gerichte einbeziehen oder bei bisherigem Organisationsstatus die Ingerenz des Justizministers – Generalstaatsanwaltes – in Handlung dieser Prokuratoren, die Untersuchungen führen, bedeutend beschränken, weil diese Ingerenz oft einen politischen Charakter hat.